

BAB II

KERANGKA PENELITIAN

1.1 Tinjauan Pustaka

Studi tentang akuntabilitas telah banyak dilakukan oleh para ahli atau para akademisi namun belum banyak yang menyorot tentang akuntabilitas social. Sebelum penelitian ini dilakukan, sudah terdapat penelitian yang diteliti mengenai permasalahan tentang akuntabilitas pengelolaan alokasi dana. Berikut ini tercantum beberapa penelitian yang dapat menjadi referensi bagi usulan penelitian ini dilakukan, diantaranya oleh Purty Ainurrohma yang berjudul Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa Di Desa Kecamatan Panarukan Kabupaten Situbondo Tahun 2014. Hasil dari penelitian ini yaitu menunjukkan bahwa sistem akuntabilitas perencanaan dan pelaksanaan telah menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Sedangkan Pertanggungjawaban Alokasi Dana Desa (ADD) baik secara teknis maupun administrasi sudah baik, namun harus tetap mendapat atau diberikan bimbingan dari pemerintah kecamatan.¹

Penelitian lainnya Oleh Astri Puja Seraya, yang berjudul Akuntabilitas Kepala Desa Dalam Pembangunan Fisik Desa Sribhawono Kecamatan Bandar Sribwahono Kabupaten Lampung Timur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Akuntabilitas kepala Desa Sribhawono belum sepenuhnya akuntabel sebab masih banyak pembangunan non partisipatif, dikarenakan hanya menguntungkan segolongan kecil masyarakat dan tidak menguntungkan rakyat banyak. Pembangunan meskipun dimaksudkan menguntungkan rakyat, tetapi banyak yang kurang memahami maksud itu.

¹Purty Ainurrohma (2015). Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa Di Desa Kecamatan Panarukan Kabupaten Situbondo Tahun 2014. Universitas Jember

efek yang terlihat jelas adalah Kurang tepatnya pembangunan yang dilakukan aparat pemerintah Desa Sribahwono lakukan, sebab pembangunan yang dilaksanakan kurang dibutuhkan oleh masyarakat dikarenakan Pemerintah Sribahwono kurang terbuka kepada masyarakat dan hanya menerima segelintir pendapat dari beberapa warga masyarakat, sehingga pembangunan hanya menguntungkan beberapa pihak tertentu saja. ²

Dari kedua peneliti terdahulu di atas terdapat beberapa kesamaan yang dilakukan yaitu terdapat pada tema penelitian menyangkut akuntabilitas dalam pembangunan desa, kesamaan lainnya terdapat pada metode penelitian yang digunakan yakni analisis deskriptif kualitatif. Namun dalam penelitian ini juga terdapat perbedaan dengan kedua penelitian terdahulu. Perbedaannya terletak pada fokus penelitiannya. Kedua penelitian di atas memfokuskan penelitiannya pada akuntabilitas dalam pengelolaan dana desa serta kepala desa terkait pembangunan desa, sedangkan pada penelitian ini, peneliti memfokuskan penelitian pada pentingnya akuntabilitas sosial dalam pelaksanaan pembangunan desa.

1.2 Tinjauan Teoritis

1.2.1 Akuntabilitas Sosial

1.2.1.1 Pengertian Akuntabilitas Sosial

Dalam perspektif Polidano, Goetz & Gaventa, dan Siddique akuntabilitas sosial disebut sebagai akuntabilitas tidak langsung atau akuntabilitas eksternal. Akuntabilitas sosial merujuk pada pertanggung jawaban kepada pihak eksternal, yakni suatu kontrol yang dilakukan oleh lembaga diluar birokrasi (pemerintah) untuk mengawasi aktivitas yang

²Astri Puja Seraya (2017). Akuntabilitas Kepala Desa Dalam Pembangunan Fisik Desa Sribahwono Kecamatan Bandar Sribahwono Kabupaten Lampung Timur. Universitas Lampung

dilakukan oleh para birokrat dan memaksa mereka untuk bertindak responsif dan efisien. Akuntabilitas sosial lebih merujuk kepada mekanisme dan aksi yang digunakan oleh warga negara, masyarakat, organisasi masyarakat sipil (*Community Social Organizations/CSOs*), dan media (*independent media*) untuk membuat para pejabat dan birokrat akuntabel.³

Konsep akuntabilitas sosial itu sendiri menurut Malena et. al sangat erat berkaitan dengan partisipasi masyarakat. Dalam konteks ini, fungsi akuntabilitas sosial dalam reformasi administrasi adalah untuk memberdayakan masyarakat melalui partisipasinya dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan cara memberikan hak, peran, dan tanggung jawab, serta meningkatkan ekspektasi masyarakat. Dalam upaya penyampaian *voices*, maka mekanisme akuntabilitas sosial pada umumnya terjadi secara *demand-driven* dan dioperasikan secara *bottom-up*.⁴

Dalam era desentralisasi inilah, maka konsep akuntabilitas sosial dalam penyelenggaraan pelayanan publik menjadi sangat penting untuk dikembangkan. Hal ini dikarenakan implementasi konsep ini dapat membantu memperkuat hubungan antara masyarakat dengan pemerintah lokal, serta membantu para pemegang otoritas dan penyedia layanan (*provider*) pada tingkat lokal untuk menjadi lebih responsif dan efektif melalui aspek penyelenggaraan, monitoring, dan akuntabilitas pelayanan public.⁵

³ Priyo Sudibyo. *Dinamika Akuntabilitas Sosial Dalam Pelayanan Publik. Kajian Konsistensi Aktor dalam Mendorong Terwujudnya Akuntabilitas Sosial Pada Pelayanan Publik Berdimensi Sosial dan Ekonomi di Lebak*. Disertasi. Universitas Gajah Mada. Yogyakarta. 2015. Hal 7

⁴ *Ibid.* Hal 8

⁵ *Ibid.* Hal 9

Pendekatan akuntabilitas social Menurut Malena et.al secara teratur menampilkan proses artikulasi dan negosiasi untuk kepentingan bersama, serta membangun komitmen yang meyakinkan bagi keterlibatan warga masyarakat. Mereka terdiri atas beberapa elemen penting, yang terdiri dari: (i) *mobilizing around an entry point*, (ii) *building an information/evidence base*, (iii) *going public*, (iv) *rallying support and building coalitions*, (v) *advocating and negotiating change*.⁶

Definisi akuntabilitas social menurut Malena et.al adalah akuntabilitas yang berbasis pada pelibatan warga atau organisasi masyarakat sipil secara langsung maupun tidak langsung untuk memastikan akuntabilitas. Mekanisme akuntabilitas sosial dapat diinisiasi dan didukung oleh pemerintah, warga, atau campuran.⁷

Akuntabilitas sosial adalah pengukuhan pola pertanggung jawaban terhadap tugas dan tanggung jawab pemerintah desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dengan aspek-aspeknya: proses pemilihan kepala desa dan musyawarah desa, mekanisme pengambilan keputusan.

Istilah akuntabilitas kini bukan menjadi hal baru dalam masyarakat Indonesia. Bersamaan dengan jatuhnya orde baru dan memasuki orde reformasi pada akhir tahun 1998, Akuntabilitas mulai diperkenalkan sebagai bagian dari upaya menata pemerintahan yang patut/baik (*good governance*). Sebagai sebuah konsep, akuntabilitas dipahami sebagai kewajiban unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan

⁶ *ibid*

⁷ Rutiana Dwi Wahyunengseh. Patologi Akuntabilitas Sosial (Studi Kasus dalam Proses Perencanaan Penganggaran Daerah di Kota Surakarta dan Kota Magelang). Disertasi. Universitas Gajah Mada. Yogyakarta. 2016. Hal 7

pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan dalam rangka mencapai tujuan atau standar yang telah ditetapkan.⁸

Penalaran tersebut menunjukkan bahwa akuntabilitas dapat berlangsung dalam suatu relasi sosial organisasional dua sisi atau dua pihak. Relasi tersebut secara operasional terbangun dalam jalinan otoritas. Akuntabilitas dijalankan manakala pada sisi tertentu memiliki otoritas yang lebih tinggi. Dengan otoritas yang lebih tinggi maka berhak menuntut dan meminta pertanggungjawaban dari pihak lain yang lebih rendah dan mengenakan sanksi bila tindakan dan keputusannya tidak memenuhi standar atau harapan. Menurut Charnovits konsep akuntabilitas juga mengacu kepada kemampuan untuk menjamin bahwa pejabat publik bertanggung jawab terhadap perbuatannya, dalam arti bahwa mereka dipaksa harus memberitahukan dan menjelaskan tindakan maupun keputusan-keputusannya. Dalam kaitan dengan pemerintah, Nisjar mengemukakan bahwa akuntabilitas sebagai kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggungjawab atas segala tindakan dan kebijaksanaan yang telah ditetapkan.⁹

2.2.1.2 Prinsip-Prinsip Akuntabilitas

Menurut Bintaro¹⁰, menyatakan dalam penyelenggaraan akuntabilitas perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Prinsip lingkungan merupakan suatu pertanggung jawaban dimana prinsip ini mengandung pengertian bahwa hal-hal yang dilaporkan harus

⁸Ola Urbanus dan Tokan Bapa. Loc.Cit.hal 286

⁹*Ibid.*hal 287-288

¹⁰ Tjokroamidjojo, Bintaro (2001), *Good Governance (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan)*, (Jakarta: UI Press) hlm 81

proposional dengan lingkup kewenangan dan tanggung jawab masing-masing.

2. Prinsip prioritas yakni bahwa laporan akuntabilitas kinerja harus berisi hal-hal yang penting dan relevan bagi pengambilan keputusan dan pertanggung jawaban instansi yang diperlukan untuk upaya-upaya tindak lanjut.
3. Prinsip manfaat yaitu manfaat laporan harus lebih besar dari pada biaya penyusunan dan laporan harus mempunyai manfaat bagi peningkatan pencapaian kinerja.

Akuntabilitas dapat berjalan dengan baik apabila prinsip akuntabilitas dijalankan dan diterapkan di instansi pemerintahan. Prinsip-prinsip ini dapat menjadi andil pedoman dalam roda pemerintahan khususnya di desa. Sehingga pelaksanaan kebijakan dan keterbukaan dalam pertanggung jawaban pengelolaan anggaran desa lebih jelas dan profesional untuk diketahui oleh masyarakat desa setempat.

2.2.1.3 Tipe-Tipe Akuntabilitas

Chander dan Plano membagi akuntabilitas dalam lima tipe; yakni, fikal, legal, program, proses dan akuntabilitas hasil. Berbeda dengan Chander dan Plano, Carino membedakan akuntabilitas dalam empat tipe; yakni; tradisional, managerial, program dan proses akuntabilitas. Lembaga Administrasi Negara membagi akuntabilitas dalam tiga tipe, yakni; akuntabilitas keuangan, manfaat dan akuntabilitas procedural.¹¹

Terkait dengan bentuk dan tipe akuntabilitas ini, hal yang paling penting terkait dengan akuntabel tidaknya pertanggungjawaban dalam sebuah

¹¹Ola, Urbanus dan Tokan Frans Bapa Loc.Cit.hal 288

organisasi sangat tergantung pada kepemimpinan dan kepercayaan publik terhadap tindakan. Pada sisi ini maka akuntabilitas sosial memegang peranan kunci. Carino mengemukakan bahwa dalam menjalankan tugas tanggung jawab pemimpin harus menumbuhkan keyakinan serta membantu meluasnya tujuan sosial yang ingin dicapai.

Pandangan ini memberikan pendasaran bahwa akuntabilitas sosial juga diperlukan. Akuntabilitas sosial (*social accountability*) mencakup analisis yang berhubungan dengan *human resources accounting* dan *analysis of economic and social impact and program*. Menurut Carino Fokus bidikan akuntabilitas sosial tertuju pada aktivitas administratif organisasi yang dapat menumbuhkan keyakinan serta membantu meluasnya tujuan sosial yang ingin dicapai. Itu berarti, manajer atau pimpinan dalam organisasi juga harus berusaha memuaskan kepentingan publik tidak hanya melalui agen hirarkis organisasi dan eksternal, tetapi langsung menangani pula program-program yang lebih menguntungkan atau memuaskan mereka.¹²

Yudi Latif dan Henry Thomas Simarmata mengemukakan bahwa akuntabilitas sosial menunjuk pada warganegara yang bekerja bersama, untuk memastikan bahwa pemerintah menangani sumberdaya secara bijaksana, dapat diindra dan diuji (transparan), dan menjawab kebutuhan masyarakat. Lebih lanjut ditegaskan bahwa dalam akuntabilitas sosial masyarakat memastikan bahwa pemerintah bekerja sungguh untuk rakyat. Proses ini membuat masyarakat mampu mendorong pemerintah bekerja

¹²Ibid

untuk perkembangan dan kemajuan segenap pihak yang terkait dalam masyarakat.¹³

2.2.1.4 Aspek Penting Akuntabilitas Sosial

Akuntabilitas sosial ini dapat terwujud dengan baik dibutuhkan sejumlah prasyarat pendukung. Sukurang-kurangnya terdapat 4 aspek penting yang dibutuhkan:

- a. Organisasi yang teroganisir baik dan berkemampuan. Yaitu bentuk dan mekanisme pertanggungjawaban organisasi yang berlandaskan pada transparansi, efektif dan efisien serta akuntabel.
- b. Kondisi lingkungan yang mendukung. Yaitu suasana lingkungan masyarakat yang kondusif yang menjamin terciptanya proses pembangunan yang efektif, efisien dan akuntabel.
- c. Sesuai dengan konteks kultur. Yaitu model pertanggungjawaban yang berlandaskan pada nilai-nilai budaya setempat/kearifan local yang menjadi landasan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat setempat.
- d. Akses informasi yang terbuka dan efektif . yaitukemudahan dalam melakukan akses informasi pemerintahan oleh masyarakat.¹⁴

2.2.1.5 Indikator Akuntabilitas

David Hulme dan Mark Turney dalam Manggaukang (2006), mengemukakan bahwa akuntabilitas merupakan suatu konsep yang kompleks dan memiliki beberapa instrument untuk mengukurnya, yaitu adanya indikator seperti: (1) Legitimasi bagi para pembuat kebijakan; (2) Keberadaan kualitas moral yang memadai; (3) Kepekaan; (4)

¹³ibid

¹⁴Ibid

Keterbukaan; (5) Pemanfaatan sumber daya secara optimal; (6) Upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas.¹⁵

Sementara Plumter menyatakan bahwa untuk mencapai akuntabilitas diperlukan langkah-langkah sebagai berikut¹⁶:

- a. *Exemplary leadership* , dimaksudkan bahwa seorang pemimpin harus sensitif, *responsive* , akuntabel dan transparan kepada bawahan.
- b. *public Debate* , artinya sebelum kebijakan yang besar disahkan seharusnya diadakan public debate terlebih dahulu untuk mencapai hasil yang maksimal.
- c. *Coordination*, dimaksudkan bahwa koordinasi yang baik antara semua instansi pemerintah akan sangat baik bagi tumbuh kembangnya akuntabilitas.
- d. *Autonomy* , artinya instansi pemerintah dapat melaksanakan kebijakan menurut caranya sendiri yang paling menguntungkan, paling efisien dan paling efektif bagi pencapaian tujuan organisasi;
- e. *Explicitness and clarity* , artinya standar evaluasi kinerja harus diungkapkan secara nyata dan jelas sehingga dapat diketahui secara jelas apa yang harus diakuntabilitaskan;
- f. *Legitimacy and acceptance* , tujuan dan makna akuntabilitas harus dikomunikasikan secara terbuka pada semua pihak sehingga standar dan aturannya dapat ditentukan dapat diterima oleh semua pihak;

¹⁵Raba, Manggaukang, *Akuntabilitas: Konsep dan Implementasi*, Malang, Umm Pres, 2006, hal. 115

¹⁶*Ibid. hal.121*

- g. *Negotiation* , maksudnya harus dilakukan negosiasi nasional mengenai perbedaan-perbedaan tujuan dan sasaran, tanggungjawab dan kewenangan setiap instansi pemerintah;
- h. *Educational compaign and publicity*, dimaksudkan perlu dibuatkan pilot project pelaksanaan akuntabilitas yang kemudian dikomunikasikan kepada seluruh masyarakat sehingga akan diperoleh ekspektasi mereka dan bagaimana tanggapan mereka mengenai hal tersebut;
- i. *Feed back and evaluation*, yaitu bahwa akuntabilitas harus tentu menerus ditingkatkan dan disempurnakan, maka perlu informasi sebagai umpan baik dari penerima akuntabilitas serta dilakukan evaluasi perbaikannya.
- j. *Adaption and recycling*, yaitu perubahan yang terjadi dimasyarakat akan mengakibatkan perubahan dalam akuntabilitas. Sistem akuntabilitas harus secara terus menerus tanggap terhadap setiap perubahan yang terjadi di masyarakat.

Dari berbagai pengertian yang telah dikemukakan oleh para ahli tentang akuntabilitas di atas, maka dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan penyelenggaraan organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

1.2.2 Pembangunan Desa

1.2.2.1 Konsep Pembangunan

Michael Todaro menyatakan bahwa pembangunan bukan hanya fenomena semata, namun pada akhirnya pembangunan tersebut harus melampaui sisi materi dan keuangan dari kehidupan manusia. mendefinisikan pembangunan merupakan suatu proses multidimensial yang meliputi perubahan-perubahan struktur sosial, sikap masyarakat, lembaga-lembaga nasional, sekaligus peningkatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan kesenjangan dan pemberantasan kemiskinan.¹⁷

Menurut Rostow dalam Arief pengertian pembangunan tidak hanya pada lebih banyak output yang dihasilkan, tetapi juga lebih banyak jenis output dari pada yang diproduksi sebelumnya. Dalam perkembangannya, pembangunan melalui tahapan-tahapan: masyarakat tradisional, prakondisi lepas landas, lepas landas, gerakan menuju kematangan dan masa konsumsi besar-besaran. Kunci di antara tahapan ini adalah tahap tinggal landas yang didorong oleh satu sektor atau lebih.¹⁸

Berdasarkan pendapat tersebut diatas, maka dalam konsep pembangunan terdapat dua syarat yang harus dipenuhi yakni: harus ada usaha yang dilakukan oleh masyarakat dan pemerintahnya, dilaksanakan secara sadar, terarah dan berkesinambungan agar tujuan dari pembangunan itu dapat tercapai serta mengiki sendi kemiskinan demi mencapai kesejahteraan bersama.

¹⁷ Michael Todaro. 2000. Pembangunan Ekonomi Dunia Ketiga. Jakarta: Erlangga. hal 18

¹⁸ Arief Budiman Arief. 1996. Teori Pembangunan Dunia Ketiga. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. Hal 29-30

1.2.2.2 Hakekat Pembangunan

Sebagai persoalan yang telah terurai di atas, maka seyogyanyalah pembangunan di Indonesia dewasa ini harus di arahkan ke desa. Hal ini sangat beralasan karena mayoritas penduduk Indonesia adalah masyarakat pedesaan yang selama ini terlupakan dari sentuhan pembangunan. Karena itu sangat beralasan jika arah pembangunan di tujukan ke desa untuk menjangkau semua lapisan masyarakat.

Selalu dikatakan, pembangunan desa adalah upaya untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat desa dengan jalan melaksanakan pembangunan yang integral masyarakat desa, berdasarkan atas kekuatan sendiri masyarakat desa serta pemufakatan bersama anggota masyarakat desa dengan bimbingan serta bantuan alat pemerintah yang bertindak sebagai suatu keseluruhan (kebetulan) dalam rangka kebijaksanaan umum yang sama. Pandangan ini menegaskan bahwa pembangunan yang di laksanakan bertujuan untuk mencapai kesejahteraan hidup masyarakat desa yang bersangkutan dengan harus menyadari bahwa peningkatan kesejahteraan adalah sebuah usaha yang harus di bangun dari kekuatan sendiri serta bimbingan dan bantuan dari pemerintah serta komponen lainnya termasuk lembaga sewadaya masyarakat (LSM).

2.2.2.3 Ciri-Ciri dan Prinsip Pembangunan Desa

Pembangunan desa dengan berbagai masalahnya merupakan pembangunan yang berlangsung menyentuh kepentingan bersama. Dengan demikian desa merupakan titik sentral dari pembangunan nasional Indonesia. Oleh karena itu, pembangunan desa tidak mungkin bisa dilaksanakan oleh satu pihak saja, tetapi harus melalui koordinasi dengan

pihak lain baik dengan pemerintah maupun masyarakat secara keseluruhan. Dalam merealisasikan pembangunan desa agar sesuai dengan apa yang diharapkan perlu memperhatikan beberapa pendekatan dengan ciri-ciri khusus yang sekaligus merupakan identitas pembangunan desa itu sendiri, seperti yang dikemukakan oleh C.S.T Kansil yaitu :¹⁹

1. Komprehensif multi sektoral yang meliputi berbagai aspek, baik kesejahteraan maupun aspek keamanan dengan mekanisme dan sistem pelaksanaan yang terpadu antar berbagai kegiatan pemerintah dan masyarakat.
2. Perpaduan sasaran sektoral dengan regional dengan kebutuhan esensial kegiatan masyarakat.
3. Pemerataan dan penyebarluasan pembangunan keseluruhan pedesaan termasuk desa-desa di wilayah kelurahan.
4. Satu kesatuan pola dengan pembangunan nasional dan regional dan daerah pedesaan dan daerah perkotaan serta antara daerah pengembangan wilayah sedang dan kecil.
5. Menggerakkan partisipasi, mendorong swadaya gotong royong masyarakat serta mendinamisir unsur-unsur kepribadian dengan teknologi tepat waktu.

Jadi di dalam merealisasikan pembangunan desa itu harus meliputi berbagai aspek, jangan dari satu aspek saja, agar pembangunan desa itu dapat sesuai dengan apa yang diinginkan. Pembangunan desa itu harus meliputi berbagai aspek kehidupan dan penghidupan artinya harus melibatkan semua komponen yaitu dari pihak masyarakat dan pemerintah,

¹⁹ C.S.T Kansil, (1983). *Desa Kita Dalam Peraturan Tata Pembangunan Desa*. Jakarta: Ghalia Nasional. Hal. 251

dan harus langsung secara terus menerus demi tercapainya kebutuhan pada masa sekarang dan masa yang akan datang.